

# A PROFUNDIDAD

Lic. José Morales Torres

## La Planificación Municipal necesidad o moda?

### Abstract

En los últimos años en nuestro país parece ser que los sistemas de planificación en las instituciones públicas han sido impuestos más por interés de las organizaciones donantes, que por una clara necesidad de nuestras instituciones de modernizar la gestión. Es así que hablamos de planes nacionales de desarrollo, planes sectoriales, planes de desarrollo departamental, municipal e institucional. ¿Será posible que guardando esa alineación podemos ser más eficientes en el uso de los recursos que los ciudadanos enteran no solo para modernización de sus localidades, sino de diseño del tipo de territorio que será en el futuro?. Esfuerzo que logre la institucionalización de los mismos, para que de esa forma se justifique el esfuerzo realizado.

El artículo pretende explicar porque estas instituciones deben abrazar esta nueva forma de hacer gestión. El mismo también expone las diferencias entre el sistema de planificación de una institución pública con una privada, dos situaciones totalmente diferentes por lo que no podemos pretender desarrollar modelos que se adapten por la fuerza, sino dejar la libertad a la creación de modelos que sean muy propios a la actividad y características de lo que se hace en la institución.

### Marco Referencial:

En punta del este Uruguay por el año 1961 se inicia el proceso de planificación para América Latina con el objetivo de utilizarla como instrumento de desarrollo y que orientará las reformas estructurales e institucionales es así que se propone para entonces un concepto de planificación que citamos a continuación:

“El proceso de planificación se entiende como el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan de desarrollo municipal y los programas que se deriven del mismo.

Por otro lado, “las estrategias del plan de desarrollo municipal y de sus programas, tanto en su formulación como en su instrumentación observarán las vertientes establecidas en el sistema nacional de planeación democrática que son: obligatoriedad, coordinación, inducción, concertación, instrumentación, control y evaluación” (CEDEMUN, 1991:63).

El concepto anterior desde entonces ha mejorado, pero su esencia se mantiene, así encontramos en nuestro marco jurídico definiciones que orientan la forma de actuación de las municipalidades:

“Sistema de Planificación Municipal: Es el conjunto de procesos e instrumentos de planificación y pro-

gramación que articulan en el municipio la estrategia de desarrollo municipal, expresada en los planes estratégicos o de desarrollo municipal, que incluyen el ordenamiento del territorio, los planes de inversión municipal, los planes operativos anuales y el presupuesto de la Alcaldía en función de su visión de desarrollo y fomentan espacios de concertación y participación ciudadana.” Fuente: NORMAS, PAUTAS Y CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DECRETO No. 78-2002, Aprobado el 19 de Febrero del 2002. Publicado en La Gaceta No. 174 del 13 de Septiembre del 2002: “Plan de Desarrollo Municipal: Es un instrumento de planificación participativa que refleja los esfuerzos integrados del Gobierno Municipal con los Actores Locales, en el aparecen los Ejes de Desarrollo y las Líneas Estratégicas a seguir para alcanzar el desarrollo del municipio en el corto, mediano y largo plazo.”.

Fuente: NORMAS, PAUTAS Y CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DECRETO No. 78-2002, Aprobado el 19 de Febrero del 2002. Publicado en La Gaceta No. 174 del 13 de Septiembre del 2002

“Plan de Ordenamiento Territorial Municipal: Es el instrumento rector mediante el cual el municipio define, norma y orienta los usos del territorio articulando los aspectos territoriales y sectoriales, estableciendo objetivos y líneas estratégicas, contribuyendo sustantivamente al plan de desarrollo municipal”.

Fuente: NORMAS, PAUTAS Y CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DECRETO No. 78-2002, Aprobado el 19 de Febrero del 2002. Publicado en La Gaceta No. 174 del 13 de Septiembre del 2002.

Este marco referencial da pautas en dos direcciones, primero nos define la importancia de hacer planificación municipal, es decir permite orientarnos en cuanto al uso del territorio y la alineación que debe guardar con el resto de planes tanto nacionales como de región.

Segundo define los niveles de planificación que debe tener un municipio, el cual tiene como rector el plan de desarrollo territorial, conectado hacia arriba con el plan nacional y hacia abajo como el regional y departamental.

### Los niveles de Planificación Municipal

De acuerdo a lo dicho en el marco referencial muchas veces se cae en la tentación de querer hacer planificación en un municipio como se hace en una empresa privada, esto no es posible, en una empresa privada no existe subordinación a un plan rector, la única subordinación que existe es hacia los intereses de los dueños o bien accionistas o a un único dueño, por tanto existe un solo plan rector el plan de desarrollo de la empresa, la existencia de los planes de gobierno o alcaldías son solo referencias del entorno a consultar.

*“El proceso de planificación se entiende como el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan de desarrollo municipal y los programas que se deriven del mismo...”*

No así en el sector público el municipio busca de alguna forma encauzarse en el plan nacional o bien el plan territorial o regional, responde por tanto a un interés nacional o bien territorial, tal y como lo manda la Ley Nro.40 de municipios la que se cita a continuación:

“LEY DE MUNICIPIOS, Ley No. 40 de 2 de Julio de 1988, Publicado en La Gaceta No. 155 de 17 de Agosto de 1988, Arto. 34.- Son atribuciones del Alcalde: en su inciso nro. 5. Promover la participación e inserción del Municipio en el proceso de planificación nacional, regional y local”. Así también cito “NORMAS, PAUTAS Y CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DECRETO No. 78-2002, Aprobado el 19 de Febrero del 2002 .Publicado en La Gaceta No. 174 del 13 de Septiembre del 2002”. “CAPÍTULO VI, Artículo 59.- El Plan de Ordenamiento Territorial Municipal es el instrumento rector de planificación municipal, el cual deberá, elaborarse respetando las normas establecidas en el presente Decreto y la metodología respectiva”.

En esto radica una de las más importantes diferencias entre hacer planificación en una institución pública de una privada.

Otra de las diferencias que no figura en la ley porque es parte del proceso muy propio del municipio y tiene que ver con los referentes, antes hemos dicho que referente del plan municipal es el nacional, regional o territorial, esto es cierto pero a veces dejamos por fuera un referente el plan de gobierno por el cual la población del territorio voto, es decir, que el plan de gobierno ganador de una contienda electoral es un referente del proceso de planificación es un deseo de los ciudadanos y por tanto tiene que formar parte de estos referentes, no es quizás el mas importante pero si es necesario tomarlo en cuenta.

Por todo lo anterior, la planificación en una alcaldía, en un gobierno son más largos y más complejo por la diversidad de actores que intervienen tanto en el inicio del proceso, como también al ejecutarlo. No menos importante es el marco jurídico en que se desarrolla este proceso que a continuación citamos:

Nicaragua, para 1962 crea la oficina de planificación a nivel central, para 1971 la Oficina Nacional de Planificación, pero hasta 1978 que se crea la ley Orgánica del municipio, que para 1988 se crea la ley de Municipios y será en año 2002 que se publican normas para el ordenamiento territorial. Este proceso se presenta a continuación:

Artículo 3.- inciso a de la ley creadora de la OFICINA DE PLANIFICACIÓN DECRETO No. 52. Aprobado el 30 de Enero de 1962. Publicado en La Gaceta No. 33 del 8 de Febrero de 1962. c)- Examen de los planes, programas y proyectos de carácter económico y social que preparan los diferentes Ministerios de Estado, el Ministerio de Distrito Nacional, los Municipios, los entes autónomos o semi-autónomos del Estado, o cualquier organismo o institución estatal o de carácter mixto, evaluándolos y coordinándolos entre sí y con el Plan Nacional y demás planes, programas y proyectos de desarrollo.

CREASE OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, Decreto No. 1797 de 18 de marzo de 1971. Publicado en La Gaceta No. 82 de 16 de abril de 1971.

LEY DE PLANIFICACIÓN NACIONAL, Ley No. 7 de 27 de diciembre de 1974, Publicado en La Gaceta No. 14 de 17 de enero de 1975.

LEY ORGANICA DE MUNICIPIO, Decreto No. 725 de 6 de septiembre de 1978, Publicado en La Gaceta No. 274 de 4 de diciembre de 1978. Artículo 17.- En los Municipios, en razón de su importancia local y cuantía de sus ingresos, podrán crearse:

a)Un Comité Asesor de Planificación Municipal integrado por lo menos, por tres personas calificadas de la localidad, una de las cuales deberá pertenecer al Partido que ocupó el segundo lugar en la correspondiente elección municipal;

CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Decreto No.5, de 10 de Enero de 1985, Publicado en La Gaceta No.12 de 16 de Enero de 1985.

LEY DE MUNICIPIOS, Ley No. 40 de 2 de Julio de 1988, Publicado en La Gaceta No. 155 de 17 de Agosto de 1988. Arto. 34.- Son atribuciones del Alcalde: en su inciso nro. 5) Promover la participación e inserción del Municipio en el proceso de planificación nacional, regional y local.

“CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ECONOMICA SOCIAL” , DECRETO No. 16-2002, Aprobado el 14 de Febrero del 2002 , Publicado en La Gaceta No. 33 del 18 de Febrero del 2002.

NORMAS, PAUTAS Y CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DECRETO No. 78-2002, Aprobado el 19 de Febrero del 2002 .Publicado en La Gaceta No. 174 del 13 de Septiembre del 2002.

19) Plan de Ordenamiento Territorial Municipal: Es el instrumento rector mediante el cual el municipio define, norma y orienta los usos del territorio articulando los aspectos territoriales y sectoriales, estableciendo objetivos y líneas estratégicas, contribuyendo sustantivamente al plan de desarrollo municipal.

20) Plan de Desarrollo Municipal: Es un instrumento de planificación participativa que refleja los esfuerzos integrados del Gobierno Municipal con los Actores Locales, en el aparecen los Ejes de Desarrollo y las Líneas Estratégicas a seguir para alcanzar el desarrollo del municipio en el corto, mediano y largo plazo.

21) Sistema de Planificación Municipal: Es el conjunto de procesos e instrumentos de planificación y programación que articulan en el municipio la estrategia de desarrollo municipal, expresada en los planes estratégicos o de desarrollo municipal, que incluyen el ordenamiento del territorio, los planes de inversión municipal, los planes operativos anuales y el presupuesto de la Alcaldía en función de su visión de desarrollo y fomentan espacios de concertación y participación ciudadana.”

CAPÍTULO VI, Artículo 59.- El Plan de Ordenamiento Territorial Municipal es el instrumento rector de planificación municipal, el cual deberá, elaborarse respetando las normas establecidas en el presente Decreto y la metodología respectiva.

Este marco jurídico nos lleva a hacernos una pregunta, ¿cuántos de nuestro municipios están preparados para alinear sus planes tal como lo ordena el marco jurídico?, la respuesta puede ser sencilla no disponen de los recursos, ni de los recursos humanos para hacerlo, los procesos de planificación hasta hoy realizados en dichos gobiernos han sido mas por exigencias de las agencias de cooperación, sin que ocurra un empoderamiento de estos procesos en los gobiernos locales, terminando entonces en requisitos de la

*La configuración organizacional dice mucho de lo que se quiere de la planificación como staff es dinamizadora, busca participación, integra, coordina esfuerzo de equipo en una sola dirección.*

cooperación y no volcado en una nueva forma de gestionar los recursos de que disponen, no se piensa en desempeño superior, ni tampoco en eficiencia operativa, sino como una condición para que fluyan recursos a la institución.

Estos niveles de planificación entonces no han sido útiles a la gestión municipal, frente a la firma de tratados de libre comercio, pues cuando se planifica el territorio se mira como encauzar las actividades del municipio para que aprovechen esas oportunidades que firman los gobernantes o bien ser propositivos al momento de ser consultados en la firma de dichos tratados.

La planificación en la estructura organizacional.

Si antes hemos dicho que el sistema de planes ha sido mas una condición que por un convencimiento de hacer las cosas diferentes, pues la oficinas o direcciones de planificación resuelven cualquier cosa menos hacer planificación para mejorar la gestión de la institución.

Esta situación es el resultado de la débil configuración organizacional de la municipalidad. Las oficinas o bien direcciones de planificación para que den resultados deben estar a nivel staff del alcalde, es decir asesor directo de este, como se han presentado en la evolución del marco jurídico citado anteriormente.

Cuando esta se ubica de segundo nivel a la misma altura que finanzas y otras dependencias, es decir funcional la posibilidad de ser un estorbo en la gestión es de un 100%, se convierte de esa forma en una resolutora de problemas que no tienen nada que ver con el futuro de la institución sino del día a día de la misma.

La configuración organizacional dice mucho de lo que se quiere de la planificación como staff es dinamizadora, busca participación, integra, coordina esfuerzo de equipo en una sola dirección.

## Caso del Municipio de Rivas

Referentes de planificación

En la alcaldía de Rivas los referentes encontrados teóricamente son: Visión Integral del Municipio, Misión institucional del municipio, grandes objetivos y metas y plan de desarrollo municipal, tal como se presenta en la tabla No.1, en lo referente al plan de desarrollo territorial y plan de gobierno, se manifestaron, pero ninguna de las instancias los presentó, por lo cual, consideramos que no existen, muy por el contrario con los restantes referentes que se presentan pero no han sido actualizados o bien objetivos muy restringidos a la actividad del puesto de trabajo.

Tabla No. 2.  
REFERENTES DE PLANIFICACIÓN DE LAS DIRECCIONES.

Referentes	Administrativa financiera	Servicios Municipales	Registro	planificación y desarrollo local	Asociaciones Pobladores	Concejales
Visión	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	X
Misión	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	X
Objetivos	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	X
Metas	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	X
Plan de organización territorial	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	X
Plan de gobierno municipal	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	X
Plan de Desarrollo municipal	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	No Conocen	X
Necesidades la Población		X	X	X	X	X

Aquí se manifiesta la primera debilidad en el proceso de planificación, no hay dirección explícita clara del proceso de planificación de la alcaldía, es decir, donde la visión y misión no ha sido consensuada, difícilmente, se presentan objetivos y metas claras, por lo cual el proceso de planificación finaliza en el corto plazo.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, vale preguntarse ¿cuáles son los referentes del proceso de planificación de las diferentes instancias?

Tabla No. 1.  
ESTADO DE LOS REFERENTES DE PLANIFICACIÓN.

Referentes	EXISTE		No Existe
	Actualizado	No actualizado	
Visión		X	
Misión		X	
Objetivos		X	
Metas		X	
Plan de organización territorial			X
Plan de gobierno municipal			X
Plan de Desarrollo municipal		X	

Fuente: Elaboración propia en base a los trabajos de grupo de las diferentes instancias. Junio, 2006.

La respuesta a la pregunta es que las direcciones no conocen o los conocen superficialmente, pero su proceso de planificación lo realizan sobre la base de las necesidades de la población y no en los establecidos, bien sea en los documentos explícitos de la institución o bien en directrices implícitas por los tomadores de decisiones en la organización, tal como se puede apreciar en la tabla No.2.

La tabla No.2 también nos ayuda a identificar la debilidad de que los principales tomadores de decisiones manejan mas información sobre los referentes, que los colaboradores (subordinados) de las diferentes instancias, esto hace que el proceso de planificación siga caminos opuestos ya que mientras los ejecutores de acciones miran mas hacia la realidad de la población, los tomadores de decisiones ven mas hacia los recursos que disponen para ejecutar las acciones propuestas en los planes de las diferentes instancias, ocasionando descontento, ya que estas ven como son recortados las partidas presupuestarias de sus planes de acción, que afecta su eficacia en el desarrollo de sus acciones.

*En nuestra próxima edición le daremos conclusión a este artículo*